

研究ノート

パキスタン国イスラマバードにおけるスラム・スクオッター 地区開発の動向について

森 川 真 樹

一、はじめに

筆者はこれまで、パキスタン都市部のスラム・スクオッター地区(国語のウルドゥー語で「カッチー・アーバーディー」と呼ばれている、以下では便宜上「スラム」と略す)において生起する諸問題を、住民の文化・社会・歴史的背景からの視角を重視して、物理的な住環境改善ないし居住地区開発について調査研究を行ってきた。とくに近年は開発事業に焦点をしぼり、NGOや住民組織、そして住民自身が参加して実施されるプロジェクトについて、政府・地方自治体およびドナーを含めた協働の視角から、都市計画にも絡めながら問題を明らかにしようとしてきた。開発途上国の都市スラム開発において、パキスタンでは、政府主導の政策や開発プロジェクトは芳しい成果をほとんど上げられなかったものの、NGOや住民組織によるプロジェクトでは国際的

に評価されている活動が存在している。ことに筆者の研究分野においては、路地を一つの単位としたミクロレベルでのプロジェクトを中心に一定の成果を上げており、研究蓄積はそれなりになされている。その中心は、人口首位都市カラチとスィンド州の中規模都市ハイダラーバードでの活動に関する研究・報告である⁽¹⁾。

たとえばカラチでは、路地単位で住民を組織化し、下水道敷設プロジェクトから開始して現在では住環境改善だけでなく所得向上や社会開発分野まで事業を広げているNGOのOrangi Pilot Project (OPP) が存在している。路地レベルの活動を発展させて都市レベルの活動にまで範囲を広げたOPPの手法は、国内のみならず他国の都市においてもスラム開発の一つのモデルとして紹介・援用されている。他にUrban Resource Centre (URC) は、自らが開発プロジェクトを運営するのではなく、情報発信基地としての

パキスタン国イスラマバードにおけるスラム・スクオッター地区開発の動向について（森川）

役割を果たしている。ここでは開発に関するフォーラムを実施しており、参加者はスラム住民、ソーシャル・オーガナイザー、住民組織活動家、NGO職員、都市計画家、政府職員、地方議員、等である。時には市長も参加するとうように、ステークホルダーを集めて活発な議論が展開し、スラムだけでなく、カラチ市全体の開発計画に対する発言力も有するまでに成長している。

ハイダラーバードでは、同市の都市開発当局であるハイダラーバード開発庁主導により開始された、都市貧困対象の宅地開発プロジェクトであるKhuda-ki-basti Schemeがある。これは、それまでの同市のスラム住民や都市貧困層対象住宅政策の失敗経験から、本当に住宅を必要としている人を対象に安価で土地を提供し、住宅だけは自助努力で早急に建設させ、インフラ整備は路地単位の住民組織での協議をもとに、資金や労力・時間の余裕に応じて漸進的(incremental)に実施する手法であった。現在は主管がSaibanとこのNGOに移管されており、同開発庁との協力のもとに成果を上げている。国際的にも評価が高く、スキーム推進の主導的役割を果たした同開発庁元長官のタスニム・スイツディーキー氏は、一九九九年にその功績によってマグサイサイ賞を受賞しており、現在はスインド州のスラム開発当局として設立されたスインド・カッチー・アーバーディー

庁の長官を務めている。

ところが、カラチとハイダラーバード以外の都市でみると、スラム開発に関する報告は、研究にしろプロジェクト成果報告にしろ極端に数が減少する。とりわけ筆者が主たるフィールドにしている首都イスラマバードでは、スラム開発にかかる稿はきわめて少ないのが現状である。これは、都市当局である首都開発庁（Capital Development Authority）がスラムの存在を一九九〇年代半ばまで対外的に認めず、スラムに関する情報も外部にほとんど公開してこなかったと同時に、外部組織によるスラムでの開発活動を同庁がコントロールしてきた、という経緯が影響している。そこで本稿は、他都市と比してあまり語られてこなかったイスラマバードでのスラム開発に関する研究・報告について、NGOや住民組織の活動に焦点をあててレビューし、その動向をおさえたうえで、課題となる諸点を展望することを目的とする。

本稿の構成は、イスラマバードの都市開発をコントロールしている都市行政とスラム開発との関係を最初に紹介する。次いで、スラムのなから清掃人居住地（スウィーパー・コロニー⁽³⁾）を対象にとりあげ、これまで実施されてきたスラム開発について、NGOや住民組織によるプロジェクトの実態と成果、課題を考察する。

二、イスラマバードの都市計画におけるスラム開発

(一) イスラマバード・マスタープランとスラム

イスラマバードは一九六〇年代に建造が開始された人工都市である。統計によると、イスラマバード全体の人口は一九七二年に二三万五〇〇〇人、一九八一年が三四万人、一九八八年が八〇万五〇〇〇人となっている。最新の統計では、二〇〇三年推計で一〇四万人(Finance Wing 2003, p. 180)となり、行政中心の首都としての機能を果たしている。パキスタン独立当初の首都はカラチであった。一九五九年六月、当時の大統領が設置した新首都選定委員会により、カラチからラーワルピンディ郊外の現所在地への遷都が決定され、一九六〇年二月二四日の閣議でイスラマバードと命名された(CDA 1987, p. 37)。マスタープラン作成を任せられたギリシヤ人建築家ドクシアデス(C. A. Doxiadis)および彼を代表とするドクシアデス・アソシエーツは、西欧近代型の格子状の都市計画をベースにマスタープランを作り上げた。

都市とスラムとの関わりを考えるうえで、もつとも密接に関連するのが住宅政策、低所得層対象の住宅供給である。マスタープランでは、住宅計画は収入階層によってクラス分けがなされたうえで規模が設定されている。低所得層向

け住宅建設も計画され、主に公務員を対象に提供された(田畑 一九六五、六五頁)。現在あるスラムのうち三カ所は、首都建造期当初に清掃職従事者に割り当てられた低所得層公務員住宅三カ所・計二一四戸の周囲に広がっている。一九六一―六二年頃には、建設労働者を中心にした「レイバー・コロニー」の存在がすでに確認されている(森川・兼川 二〇〇一、八九頁)。低所得層対象の住宅政策では対応し切れずにスラムが発生し、充分な対策が立てられないままに分散・拡大していったのであった。現在、イスラマバード内のスラムは三〇カ所以上といわれているが、首都開発庁が公式に認めているのは一〇カ所のみ、そのうちでオンサイドでの住環境改善プロジェクト実施予定地区は都心部にある六カ所で、郊外にある残り四カ所は強制撤去が予定されている(CDA 2000, p. 5)。なお、この六カ所が清掃人居住地である。

これまでマスタープランの再検討が数度実施され、マスタープランに基づいた地区開発プログラムの再考もなされている。また、当初の計画に関係したドクシアデス・アソシエーツの建築家や、元首都開発庁長官による開発レビューも行われている。これらの報告書・論文では低所得層向け住宅の問題等について若干の記載があるものの、スラムの存在について記載されているのは、国連人間居住センター

パキスタン国イスラマバードにおけるスラム・スクオッター地区開発の動向について（森川）

(United Nations Centre for Human Settlement, 通称 Habitat) のコンサルタントチームと首都開発庁専門家による *Islamabad/Rawalpindi Planning and Development Consultancy* (UNCHS 1991) 一本だけしかない。同報告書ではスラム対策として、低価格住宅の提供とオンサイトでの住環境改善が推奨されている。具体的なプロジェクト立案までは踏み込まれていないが、これが後の首都開発庁によるスラム開発プロジェクトの基礎になったと考えられる。

(二) スラム開発と都市当局の関係

開発途上国では一般的に都市行政の機能が弱く、中・大規模都市では人材や予算等全体的なリソースが不足しがちで、都市経営に支障をきたしている場合が少なくない。土地利用や建築基準に関する法律は整備されていても、厳密に施行するだけのリソースに欠け、制度が有名無実化している事例が散見される。そうしたなかで、イスラマバードは行政中心の計画首都として建造されたため、例外的に都市行政の機能が強く、リソースに限りがあるとはいえず、同規模の他都市と比較すれば都市経営はそれほど悪くない。ここでは深く立ち入らないが、これは一九六〇年六月に施行された首都開発庁法(Capital Development Authority

Ordinance, 1960) に基づいて都市開発・行政当局として設置された首都開発庁が、同法によって強大な計画策定・実施権力を与えられているからである。開発途上国ではめずらしく、土地利用規制や建築規制がかなり厳しく適用されている都市である（森川 一九九五、六二一―六三）。計画論でいえば、開発規制を強化するほど都市のスムーズな発展が阻害されるのだが、イスラマバードは、首都開発庁による都市開発コントロールが非常に強いにもかかわらず、マスタープランに近いかたちで人口規模も都市規模も拡大し、且つ違法土地開発やスプロール化が比較的抑制されている点で評価できる。

首都開発庁が現在認めているスラムは十カ所と述べたが、その存在を対外的に公表したのは一九九〇年代に入ってからである。計画首都として新たに建造され、国家のシンボルともなる行政中心の首都（田畑 一九六五、三三頁）として、新生イスラーム国家への国民のアイデンティティ高揚を意図する首都（加藤 一九八八、六一頁）としてのイスラマバードであるから、首都開発庁は都市計画・開発の成功を発信する必要があった。外交地区には各国大使館が並び、外国人居住者の割合の高いイスラマバードにとって、スラムは首都の威信を傷つけるものでしかないと見なした首都開発庁は、その存在を熟知していながら対外的に認め

なかったのであった。

首都開発庁によるコントロールはスラムも例外ではなく、ことに都心部の住宅地区にあるスラムにおいては、周囲を高さ二メートルあまりの壁でぐるりと取り囲み、敷地拡大を防ぐとともに、外部からの視界を遮る方策をとっている。各スラムには公式・非公式に職員を派遣して常に動向を探り、独自の適正規模を算出して人口数・住宅数が許容範囲を超えると、強制撤去を適宜実施する。住民の大半が無断（不法）居住者であるために立場が弱い。また都心部のスラム六カ所は清掃人居住地であり、清掃職従事者世帯中心の居住地であるが、かれらの約半数は首都開発庁に勤務し、同庁と事を構えると職を失う可能性があるだけでなく、強制撤去の恐怖があるので、スラム住民は首都開発庁の完全なコントロール化にあるといえる。

イスラマバードには都市開発に関するロビー団体はなく、地方議会が存在しないこともあって、首都開発庁が社会・政治的ヒエラルキーのなかで圧倒的な優位性を示している。スラム開発において近年主流になっている各アクター間のパートナーシップないし協働の観点からみると、首都開発庁による強力なコントロールと厳格な権力格差により、住民や住民組織と行政の協働が組み込み難い状況にある。スラム開発の観点からみると、イスラマバードの評価は下げ

ざるを得ないといえる。

三、清掃人居住地開発プロジェクト

（一）NGO、住民組織によるプロジェクト

首都開発庁が認めている六カ所の清掃人居住地は、三カ所が低所得層対象公務員住宅を中心に発達したもので、残り三カ所はレイバークロニーが七〇年代半ばに撤去された際に成立したものである。七〇年代までのこれら六カ所の開発は、住民の自助努力によるものと、清掃人がクリスチャンであることからクリスト教会およびクリスト教関係団体による非参加型の一方的な支援が、その中心であった。また、大規模な開発を首都開発庁が認めなかったため、教会による支援にしても路地単位での下水溝設置や簡単な建築資材の提供が一般的であった。八〇年代から九〇年代にかけては、国際NGOが事業をスタートさせ、集会所の建設や低価格住宅の建設を実施した。しかし、首都開発庁や行政側との関係悪化と、事業に関係したクリスチャン議員の不正により首都開発庁が継続した事業を認めず、国際NGOの活動は数年で終止符が打たれた（森川 二〇〇四、一六頁、UNDP 2003, p. 13）。

ローカルNGOでは聖トマス教会コミュニティ・ヘルス・

ネットワーク (STCHN) が、一九八二年から保健衛生や障害児教育のプロジェクトを中心に活動している。各清掃人居住地へのヘルスセンター設置、巡回ヘルスワーカーを媒介としたヘルスケア・サービスやコミュニティ活動が主な分野で、社会開発の面から居住地開発に力を入れていた。住環境改善分野での貢献は、一九九三年にカラチのアーガー・ハーン大学と共同での実態調査である。イスラマバードの清掃人居住地八カ所（当時、二カ所はのちに撤去された）で実態調査が行われ、住環境だけでなく社会・経済状況のデータも収集している。この調査が、清掃人居住地を全体的に扱った最初の調査である。全八カ所から八八七世帯を抽出して実施された結果はSTCHN (1994) で公表されている。参考になる項目について表1で少し紹介しておく。

STCHNの報告書は事業報告の意味合いが強く、データ公表に重きがおかれているせいか詳細な分析がなされていない。そこで拙稿にて分析を行ったので（森川・兼川 二〇〇一、九四―九六頁）、簡単にまとめてみる。世帯別平均月収三〇〇〇ルピー以下が九一・一％となっているが、一九九二―九三年度のデータによると、世帯当たりの平均月収はパキスタン全体で三五九〇ルピー、そのうち都市部 (urban area) は四九七六ルピー、地方部 (rural area) は三〇七〇ルピーである。したがって、清掃人の大半が、都市部に

表1 イスラマバードの清掃人居住地の居住環境

| | | |
|-------------------|---------------------|-------|
| ・世帯別平均月収 (ルピー) | 1000 以下 | 4.9% |
| | 1001～2000 | 59.9% |
| | 2001～3000 | 26.3% |
| | 3001 以上 | 8.9% |
| ・住居の建築材 | 泥、木材、日干レンガ等 (カッチャー) | 93.6% |
| | 焼成レンガ、セメント等 (パッカー) | 6.4% |
| ・世帯あたりの使用部屋数 | 1 部屋 | 52.5% |
| | 2 部屋 | 38.1% |
| | 3 部屋以上 | 9.2% |
| ・トイレの有無 | 有 | 81.1% |
| | 無 | 18.9% |

(出所：STCHN 1994:1-3 から作成)

住んでいながら地方部の平均にも及ばない月収しか得られていない。

住居の建築材はカッチャーと呼ばれる泥・木材・日干レンガで、モンスーン期の降雨や冬場の乾燥に非常に弱い。日干レンガを使うと費用が一部屋あたり一万五〇〇〇ルピーから二万ルピーが必要になる（当時）といわれていたことから、世帯別平均月収から推察しても、廉価なカッチャー家屋しか建てられず、且つ五割強は一部屋世帯となるのも理解できる。トイレの普及率が高いのは、便を溜める桝・容器を埋め込むだけの汲み取り式簡易トイレが多いため、設置が簡単で安価なところが普及を容易にしたのであろう。NGOと教会関係機関がトイレや下水溝設置に対する援助を行ってきたのも要因の一つと考えられるが、筆者の現地滞在経験からすると、この数値は高すぎると思われる。

この調査の問題を敢えてあげるとすると、下水・排水の設置状況が調査されなかった点である。一部の清掃人居住地では下水設備が整い、マンホールも設置されて側溝もコンクリートで固められているところもある。しかし大半は路地の中央部分を掘って浅い溝をつくり、そこに各戸から汚水を流して近くの小川に排出している状況である。小川まで流れずに居住地内部で滞留しているところも多く、雨期になると雨水が汚水に混ざって溢れ、衛生状態が悪化する。

る。下水・排水設備が整っていても、泥・ゴミ・排泄物が詰まって機能していないところがあり、管理に問題を残しているうえ、住民が住環境整備を否定的に捉えている地区すらある。下水施設があるにしろないにしろ排出先は近くを流れる小川であり、ゴミも小川の近辺に廃棄されるので居住地周辺の環境悪化を招いている。

一九九〇年代に入り、STCHNは居住地開発の意識を人々の間に浸透させられるプロジェクトを考案するべく、一人のコミュニティ・オーガナイザー（男性）と契約した。彼は各清掃人居住地の有力者と協議を続け、開発を目的にした住民組織の設立を目指して活動を展開し始めた。この動きは一部の住民からの支持が得られ、一九九三年に清掃人居住地全体での開発を目指したはじめての大規模住民組織 Masini Mashale-Rah (MMR) が設立された。一九九二年から九四年までSTCHNの代表を務めたラスムッセンは、パキスタンでの開発活動に長年携わってきており、MMRの委員も兼ねていた。彼の報告書 *Community Initiative and Control for Planning a Housing Project for Low-income Families in Islamabad, Pakistan* (Rasmussen 1999) は、MMRの活動について考察したもので、彼の経験と内部者の視点から、きわめて示唆に富んだものである。ここで内容を整理してみたい。

パキスタン国イスラマバードにおけるスラム・スクオッター地区開発の動向について（森川）

報告書作成の目的は、コミュニティの開発に関するインシアティブを記録すること、イスラマバードの清掃人コミュニティでの活動・奮闘を他地域に伝えることである（Rasmussen 1999, p. 2）。最初に従来の開発途上国全般でのスラム開発を概観し、成果を上げたプロジェクトからの教訓を、人間中心、融通性・柔軟性、長期のコミットメント、としている。パキスタン国内の経験からは、カラチとハイダラーバードでの低所得層対象住宅政策での教訓として、事業への関わり易さ（ease to entry）、手ごころ感（affordability）、投資家・投機家の不干渉、最貧困層への助成支給、をあげている。

また、とくに重要なのは、コミュニティ自身で住宅問題をコントロールして解決に向けての主導性を発揮することだと論じている（Rasmussen 1999, pp. 16-19）。⁴ さらに、ある新聞記事⁵を引用し、首都開発庁職員や警察官はスラム住民から盗電・盗水・盗ガスを見逃すことで賄賂を得られるので、清掃人居住地の郊外移転は望んでいないことを報告している（Rasmussen 1999, p. 20）。国際的環境や国内の政治的配慮により、首都開発庁が二カ所の清掃人居住地でクリスチャンの国会議員を絡めて実施してきたが、政権移動のたびに議員も変わるために有名無実化していると論じている（Rasmussen 1999, pp. 24-25）。

本報告書の価値を高めているのは、ラスムッセン自身が研究者、コミュニティ・オーガナイザー、住民などに実施したインタビューをまとめ、現場の声を記載しているところで、貴重な一次資料となっている。最初のインタビューは、現地のキリスト教研究センター長のドミニク氏で、パンジャブ州を中心にクリスチャン対象の開発プロジェクトに二〇年以上かかわっている専門家である。彼はまず清掃人としての問題を取りあげ、被抑圧階層に出自を持つことで三点の問題があること、つまり周囲からの無視、コミュニティ内での非統一（disunity）、外部に対する依存心、を指摘している。さらに、これらを克服するには、意識化、組織化、精神の解放が大事だと述べている。さらに清掃人居住地が内部的に抱える問題点として、チョードリー（居住地の長。複数存在する）同士の不和、いざこざや権力闘争の日常化をあげ、そのために首都開発庁職員や警察官の金蔓として住民が食い物にされているので、コミュニティ・オーガナイザーが居住地内部で積極的に活動する必要性を訴えている（Rasmussen 1999, pp. 23-24）。

続いて、コミュニティ・オーガナイザーとして一九九二年から活動しているジャラル氏は、チョードリーのなかに聖書の言葉を誤解し、人々が協力することが罪だと信じている者がいると述べている。清掃人はクリスチャンであ

り、宗教的見地からのアプローチも重要となるが、開発のような現状からの変化を求める活動を説明することの難しさは、社会規範だけでなく宗教の影響もあることを報告している (Rasmussen 1999, pp. 26-27)。

住民からは、某コロニーのチャードリーであるマクスード氏とのインタビューが取り上げられている。彼は、あるNGOが以前にコロニー内にコミュニティ・センター建設を予定し、首都開発庁長官との協議に何人かのチャードリーを参加させ、目の前で事業許可を取ってくれたものの、会議が全て英語だったので話し合いの内容が理解できず、自分たちが出席した意味が全く分からなかったと述べている (Rasmussen 1999, pp. 27-2)。

前述のMMRはラスムッセンやSTCHNが関わっている間は運営実績を上げ、一二〇〇人のメンバー登録と、郊外での土地購入および住宅整備プロジェクトを実施するための資金として合計一六〇万ルピーを貯蓄するまでに至った。ここでの問題点は、登録者が全て男性、プロジェクトに関する会議も出席者は全て男性だったことである (森川・兼川二〇〇一、一一頁)。今後の課題となる。ラスムッセンが組織異動によって一九九四年にイスラマバードを離れたのを契機に、MMRは独立した住民組織への道を模索した。ところが、充分な準備がないままの見切り発車で、組織のフ

レームワークがしつかり構築できていなかったこともあり、STCHNの組織的サポートがなくなつた途端、MMRは個人的な政治闘争の場となつてしまった。メンバーによる内部資金の使い込み疑惑も持ちあがり、一九九五年終わりにMMRは解散となつた (Rasmussen 1999, pp. 28-29; 森川二〇〇四、一八一-二〇頁)。

以上の活動経緯からラスムッセンは、清掃人居住地開発においてコミュニティ・イニシアティブが重要であると説き、プロジェクト実施上の問題とあわせ、長所と短所として次のように分析している。

コミュニティ・イニシアティブについては、清掃人が社会構造上で低位にあり、これまでのプロジェクトで十分な成果が上がつてこなかったことで覚える不満足感を、逆に力とする方向に活路を見出しているところに、彼の経験からくる発想が出ている。信頼に足る組織・効果的に事業を運営できる組織が存在してこなかった点も指摘されているが、コミュニティ・オーガナイザーや外部支援者の力を借りて、失敗を負の結果とせずに推進力とすることを談じている。ただこれは、住民自身のエンパワーメントが不十分との証左でもある点は、今後のプロジェクトに反映させる必要がある。プロジェクトの短所からも考えると、清掃人がかなりの低所得層であることにも鑑み、かれらにとって

表2 コミュニティ・イニシアティブ

| 要素項目 | 長所 | 短所 |
|------------|--|------------------------------|
| 社会環境 | 不都合さへの不満足感からくる活力 | 低い社会位階 |
| 政府・教会等外部事業 | 不成功への不満足感からくる活力 | 依存心の醸成 |
| コミュニティ組織 | 失敗からの学習・教訓化、コミュニティ・オーガナイザーの長期的関わり、外部支援者の存在 | 組織自体の不足、信頼に足りる効果的に運営可能な組織の不在 |
| 土地 | — | 不確実な土地所有権 |

（出所：Rasmussen 1999:44-45 から筆者作成）

表3 プロジェクト

| 要素項目 | 長所 | 短所 |
|------|---------------------------------------|-----------------|
| 計画 | — | 規模が大きくて将来的すぎる計画 |
| コスト | — | 土地および開発コスト高 |
| 住民参加 | 住民が感じているニーズの高さ、外部運営者への信頼、住民のオーナーシップ向上 | 期待以下の成果による参加減少 |

（出所：Rasmussen 1999:46-47 から筆者作成）

は住宅整備プロジェクトが身近なものと感じられず、開発コストも計算すれば自分達の生活とかけ離れたプロジェクトだと認識し、住民の心が活動に疎遠になったのであろう。住民が高いニーズを持ち、外部者に対して信頼感がある点を長所としているが、これには外部組織が十分に機能した状態下にあつて可能となるものであり、住民のオーナーシップ向上は、長所といえるほど起こっていないように思われる。

(二) NGO・行政の協調プロジェクト

一九九四年から、首都開発庁および国連アジア太平洋経済社会委員会 (UNESCAP) と国連開発計画 (UNDP) との協力のもと、地元 NGO の Pakistan Institute for Environment-Development Action Research (PIEDAR) が、住民参加型のスラム住環境改善プロジェクトの調査を始めた。ここではPIEDAR刊行の報告書をレビューし、経過を追ってみた。

プロジェクト目標には、コミュニティ参加を基礎とした社会・経済的上昇と、プロジェクトチームが住民と一緒に働くなかで、住民自身で組織を設立できるような支援を行うことが掲げられた (PIEDAR 1994, pp. 2-3)。各スラムの位置や規模、従来の開発経験などの検討から、最初のターゲットサイトに都心部の住宅地区にある清掃人居住地一カ

所が選ばれたが、その後の住環境および社会経済調査を受けて、以下の四点の理由により隣接ブロックの清掃人居住地であるテントコロニーに変更された。

①当初予定のコロニーは人口規模が大きすぎ、地形も複雑でプロジェクト実施が困難。

②首都開発庁に建設された公務員住宅を中心に発達したスラムなので行政への依存心が強く、住民の期待も大きいので、NGOの(小規模な)開発では問題を生じさせる可能性がある。

③コロニー内のところどころに、セメントで舗装された路地と下水溝が敷設されているが、ほとんどが泥・ゴミ・排泄物が詰まって放棄されていることから、住民は住環境改善に対して否定的な印象をもっている。

④テントコロニーは、これまで住宅建設や路地建設に対する外部者の介入が少なく、プロジェクト運営が容易だと考えられる。(PIEDAR 1995a, p. 2)

PIEDARと住民とのミーティングは回を重ね、女性の参加が少ないのが懸念事項だったが、住民達の関心・期待も高まり、事前調査での住民からの反応も良くなった。住民の最大の心配事項は強制立ち退きの回避で、土地正規化、セメントや焼成煉瓦での住宅改良、ガス管敷設、路地の改善等がニーズとして住民からあげられている。PIEDARが

パキスタン国イスラマバードにおけるスラム・スクオッター地区開発の動向について（森川）

住民と協議してきたなかで、問題がなかった訳ではない。開発プロジェクトについて協議している時でさえコミュニティの政治組織がPIEDARを政治活動に組み込もうとしたことや、内部紛争がコロニー全体に広まってプロジェクト進行の妨げになったこと、コミュニティが大きく二つに分派して少数派のグループが協力を拒んだこと、などの報告がなされている(PIEDAR 1995a, pp. 3-4; 1995b, p. 2)。

住環境改善プロジェクトは、それまでの調査と住民との協議から、低価格住宅の建設（住宅スキーム）で開始することになった。住宅建設のためにPIEDARは住民および首都開発庁とのミーティングを何度も行い、二・五マルラ（五七m）の割当土地が狭いと住民側から反対もあったが、最終的に住民グループに受け入れられた。PIEDARは首都開発庁宛にプロポーサルを作成し、認可申請に入った⁽⁵⁾。ところが、協力体制にあるはずの首都開発庁の動きが鈍く、なかなか認可が下りなかった。コミュニティの政治的分化は続いており、住宅スキームへの妨害に対する懸念も続いていた。コミュニティの中では、別のプロジェクト開始を検討し始めた(PIEDAR 1995b, p. 3; PIEDAR 1995c, pp. 1-2)。

こうした問題の一つは、PIEDARが住宅スキーム一つだ

けに焦点をあててプロジェクトを進めてきたことである。また、首都開発庁が協力しているとはいえ、積極的に協力する意思があったのかどうかは疑問である。同庁担当者は自らの業務が忙しく、住宅スキームには時間を割けなくなっているが、PIEDARに報告せずに現地訪問を二度行うなど、事業体制に問題が生じた。PIEDAR自体もコミュニケーション不足を感じ、外部からの圧力をいかにかける検討する必要がある報告書にも記載されているが(PIEDAR 1995c, p. 3; PIEDAR 1995d, p. 2)、「既に対策が後手に回っているのが明らかである」。

住民は業を煮やし、住宅スキームに加えて下水溝改善や正規電力メーター設置の要望が、女性グループからは女性対象の収入向上プログラムの要望が訴えられた。ただし、これらは主要メンバーからの要求であり、とくに下水溝改善などコロニー内の衛生環境改善については、「行政の仕事であって住民自らのものではない」との意見が住民の主流であった。一般女性はプロジェクトに興味を示したが、家庭での作業があつて忙しいとの理由で参加に消極的であつたことから、プロジェクトへの参加方法についての再検討が示唆されている(PIEDAR 1995d, p. 2)。もっとも、評価されるべき点もある。電力メーター設置を希望してきたメンバーたちは、路地単位の世帯ごとのリストを自ら作成

してきており (PIEDAR 1995d, p. 6)、プロジェクトに深く関係している住民のエンパワーメントは一部で進んでいるといえる。

一九九五年十二月、UNDPと首都開発庁共催のワークショップが開かれ、UNDPの現地副代表と地元シンクタンクのコンサルタントの訪問を受けた。このワークショップを受けて、住宅スキームのコンセプトペーパーを首都開発庁担当者、同庁理事会に提出したが、同庁内では、無断（不法）居住者であるスラム住民に土地の権利を割り当てることへの不満から混乱が広がり、その後の進展はみられなかった (PIEDAR 1996, p. 5)。結局、住宅スキームは実行されることなく、PIEDARとして植樹プロジェクトや子供の環境教育事業は実施できたが、住宅を中心とした住環境改善事業は不十分なままで現在に至っている。

本プロジェクトについて簡単に考察してみよう。最初に対象コロニーが変更になっているが、その理由を考えると、もともと考えないといけないのは前述の③で、住民が住環境改善に対して否定的な印象をもっていたことである。それも、一部では舗装された路地や下水溝が敷設されていて、それが詰まっただけで機能不全であることからネガティブな反応を示しているのである。これは、以前の住環境全事業がマイナスに作用したことであり、プロジェクト自体の問題

として現プロジェクトを考える際にも注意しなければならない。

協力して事業を実施するはずであった首都開発庁の対応は、担当者個人の性格に帰するものではなく、組織としてのスラム開発への関わり方が問われるものである。それは首都開発庁だけでなく、活動主体であるPIEDARや、他の強力機関でもあるUNESCOやUNDPにも当てはまる。

PIEDARに報告せずに首都開発庁職員が現地を二度訪問した事実は、より詳しい背景描写がないので断定はできないが、首都開発庁からの信頼がPIEDARになかった可能性がある。相互に信頼関係が醸成されていない状態が住民にも影響を与え、PIEDARが実施を計画した他のプロジェクトへの関心が不足する、という悪循環をもたらしめている。

またこれは、住民がコロニー内で政治的に二分されている問題とも関連する。このような開発プロジェクトにはただでさえ住民同士の協力が鍵となるにもかかわらず、コロニー内の派閥争い・政治闘争に巻き込まれ、それがプロジェクトの成否に影を落としている。報告書からは、PIEDARは両グループの調整に力を入れたと判断できるが、逆に既存のグループを効果的に活用していく方法の模索も大事であり、一つのプロジェクトに双方を参加させるよりも、同じ内容で格差をつけずに別々のプロジェクトを実施する方

パキスタン国イスラマバードにおけるスラム・スクオッター地区開発の動向について（森川）

法も考えて良かったと思われる。

女性がプロジェクトに興味を示すが、参加には消極的であったのは、プロジェクト内容を初めて聞いた段階では興味を示すが、実際に計画立案の段階になると躊躇するとのことだろう。その場合、プロジェクト選定の問題なのか、説明不足なのか（良い部分だけ話して事の大変さが伝わっていないのか）、単純な気まぐれなのか、などを検討していく必要があったのではないだろうか。清掃人居住地における女性の開発への参加については、世帯内ジェンダー関係・ジェンダー規範についての踏み込んだ考察と、家庭内労働など女性特有の問題への視角の必要性が、兼川によって既に指摘されている（森川・兼川 二〇〇一、一二三―一二五頁）。パキスタンのスラム開発研究において、女性への配慮については未だ不十分であり、これからの大きな研究課題の一つである。

四、まとめにかえて

各プロジェクトに関する個別の考察から全体を整理すると、共通してくる項目として、清掃人居住地の開発におけるキーワードは、住民間および住民組織内の協調関係、開発に対する住民の自主性、組織運営者と住民の信頼関係、

女性の参加状況、が鍵になるのではないだろうか。プロジェクトの成否を左右する要素として、今後より詳細な調査と分析が必要である。プロジェクトの計画段階からアクターであるNGO・住民組織、一般住民、行政機関（含ドナー）の参加を得て、同じ地平に立って協議しながら進めていくのが、現在の潮流の一つでもある。イスラマバードの清掃人居住地においては、この点では多くの課題を現在でも抱えていることが分かったが、カラチやハイダラーバードでの成功事例もあり、またいくつかのプロジェクトについては多少なりとも成果を上げているものも清掃人居住地にあることを糧に、今後の進展に期待したい。

【謝辞】

パキスタンでの現地調査の際には、本稿既出機関の方々と清掃人居住地住民の方々に多大なご協力をいただいた。ここに記して深謝申し上げます。

注

（１）カラチやハイダラーバードでのそれぞれの活動については多数の調査・報告がなされているが、紙数の都合および本稿の目的から、参考文献で紹介することはしない。以下の拙稿において筆者がそれら調査・報告を簡単に整理しているので、そちらを参照していただきたい（森川 二〇〇〇、二〇〇一、

二〇〇三、二〇〇四b、および、森川・城所・大西 二〇〇三)。

(2) 清掃人とは清掃業を主たる生業している人々で、かれらはいいて集住しており、そこが清掃人居住地と呼ばれている。南アジアでは清掃業は社会的位階がもつとも低い職種の一つであり、清掃人は被差別階層に位置する。かつイスラマバードの清掃人はクリスチャンであり、ムスリムがマジヨリティの پاکستانにおいて宗教マイノリティだという弱さもある(森川 二〇〇四a)。

(3) Dorsh-Gollwitzer 1973; Nilson 1973; CDA 1987; UNCHS=Habitat 1991; Botka 1995; Khwaja 1998; Yakas 2001 であり、本文でも書いたように「UNCHS=Habitat 1991」においてのみスラム開発がとりあげられている。なお、同書はHabitatのコンサルタントと首都開発庁専門家による共同プロジェクトであり、コンサルタントはドクシアデス・アソシエーツのボトカであったが、彼は自らの著作 (Botka 1996) ではスラムについて触れていない。

(4) 原記事は M. S. Jillani 1998, "Merry Christmas in 'katchi abadis'", The News, Islamabad editions, Special issues in December 1998.

(5) イスラマバードにおける地区単位の開発活動は首都開発庁の許可が必要である。建築物についても届出制であり、首都開発庁担当課のサインがないと違法建築になる。これらは土地利用規制と建築規制によって正式に決められている。

(6) たとえば、カラチのOPP事業は多数の調査・研究蓄積があると述べたが、女性の問題については充分な考察がなされていないと穂坂が指摘している(穂坂 二〇〇二、二三五頁)。

参考文献

加藤勝二

一九八八

田畑貞寿

一九六五

穂坂光彦

二〇〇二

森川真樹

一九九五

二〇〇〇

二〇〇一

二〇〇三

『独立四〇年の建築をになった人々』『パーキスターン』一〇〇十一〇一号、六〇一六七頁(財団法人日本・パキスタン協会)。

『アジアのダイナポリス/イスラマバードドキシアデス構想とそのゆくえ』近代建築』一九九一〇号、三一七二頁。

『南アジアの居住環境整備へのプロセスアプローチャーランギー住民下水道の計画論的考察』国際開発研究』一一巻二号、二二一―二三八頁。

『計画首都イスラマバード形成略史』RUGAS(立教大学地理人類学研究)』一三号、五九一六五頁。

『パキスタンにおけるスラム、スクオッター地区開発への住民参加に関する事例研究』国際開発研究』九巻二号、一七三―一八六頁。

『パキスタンにおけるスラム・スクオッター地区の開発問題』立教大学アジア研究・学術フロンティア』Working Paper No.5、三一七頁。

『パキスタン・イスラマバードにおけるスラム・スクオッター地区開発プロジェクトでの諸問題―文化的・社会的要因からの考察』国際開発学会第四

パキスタン国イスラマバードにおけるスラム・スクオッター地区開発の動向について (森川)

回春季大会報告論文集』、一九九二〇四頁。

- 二〇〇四 a 「宗教マイノリティから見たパキスタン・パンジャーブにおけるクリスチヤンの事例」黒崎卓・子島進・山根聡編『現代パキスタン分析』岩波書店、一七九―二〇四頁。

- 二〇〇四 b 「スラム開発におけるリーダーシップの検討ーパキスタンの事例からの考察」立命館大学人文科学研究所紀要』八三号 (印刷中)。

森川真樹・兼川千春

- 二〇〇一 「イスラマバードにおける清掃人居住地の開発について」穂坂光彦・篠田隆編『南アジアの都市環境マネジメント』文部省科学研究費・特定領域研究 (A)「南アジア世界の構造とネットワーク」Discussion Paper No.18, 八二―一三六頁。

森川真樹・城所哲夫・大西隆

- 二〇〇三 「開発途上国都市のスラム・スクオッター地区開発計画策定及び実施に関する一考察ーパキスタン・イスラマバードでの事例が示唆するもの」『都市計画論文集』三八―三号、一三一―一九頁。

Botka, Dusan

- 1995 「Islamabad after 33 years”, *Ethistics*, Vols. 373/374/375 : 209-235.

Capital Development Authority [CDA]

- 1987 *Review of Islamabad Master Plan : Background Planning Studies*, Islamabad, CDA.

- 2000 *Upgradation and Rehabilitation of Six Katchi*

Abadis in Islamabad : Progress Report up to 31st Jan. 2000, Islamabad, CDA.

- Dorsh-Gollwitzer
1973 *Landscape Planning Islamabad/Rawalpindi*, Islamabad, CDA.

- Finance Wing
2003 *Economic Survey 2002-03*, Islamabad, Government of Pakistan.

- Khwaja, Zahiruddeen
1998 *Memoirs of an Architect*, Lahore, Ferozsons.
Ministry of Law and Parliamentary Affairs

- 1984 *The Capital Development Authority Ordinance, 1960*(As modified up to the 30th March, 1972), Islamabad, Government of Pakistan.

- Ministry of Environment, Local Government and Rural Development

- 2001 *Policy Guidelines Report of the Committee on Katchi Abadis, Upgrading and Urban Renewal*, Islamabad, Government of Pakistan.

Nilson, Sten

- 1973 *The New Capitals of India, Pakistan and Bangladesh*, London, Curzon Press.

- Pakistan Institute for Environment - Development Action Research [PIEDAR]

- 1994 *Pilot Action Research on Community Based Settlements Improvement and Development*, Islamabad, PIEDAR.

- 1995a *Pilot Action Research on Community Based Settlements Improvement and Development (Second Reports)*, Islamabad, PIEDAR.
- 1995b *Pilot Action Research on Community Based Settlements Improvement and Development (Third Reports)*, Islamabad, PIEDAR.
- 1995c *Pilot Action Research on Community Based Settlements Improvement and Development (Fourth Reports)*, Islamabad, PIEDAR.
- 1995d *Pilot Action Research on Community Based Settlements Improvement and Development (Fifth Reports)*, Islamabad, PIEDAR.
- 1996 *Pilot Action Research on Community Based Settlements Improvement and Development (Seventh Reports)*, Islamabad, PIEDAR.
- Rasmussen, Bruce
1999 *Community Initiative and Control for Planning a Housing Project for Low-income Families in Islamabad, Pakistan*, Project Report (Research Project 650), Perth, Curtin University of Technology.
- St. Thomas Community Health Network [STCHN]
1994 *Mid - Year Report : January - June 1994*, Islamabad, STCHN.
- United Nations Centre for Human Settlements [UNCHS=Habitat]
1991 *Islamabad / Rawalpindi Planning and*

- Development Consultancy*, Islamabad, CDA.
- United Nations Development Programme [UNDP]
2000 *Progress Review of Upgradation and Rehabilitation of Katchi Abadis in Islamabad*, Islamabad, UNDP.
- 2003 *Climbing out of Poverty : Viable Alternatives to Katchi Abadis in Islamabad*, Islamabad, United Nations System in Pakistan
- Yakas, Orestes
2001 *Islamabad : The Birth of a Capital*, Karachi, Oxford University Press.

(東京大学大学院工学系研究科都市工学専攻博士課程、
本学文学研究科地理学専攻博士課程前期課程修了)